

**REGULACION, COMPETENCIA Y EFICIENCIA EN LA BANCA  
EN COSTA RICA**

by

Claudio González Vega

Agosto, 1994

Proyecto Servicios Financieros  
Ohio State University  
y  
Academia de Centroamérica  
Costa Rica

Rural Finance Program  
Department of Agricultural Economics  
The Ohio State University  
2120 Fyffe Road  
Columbus, Ohio 43210-1099

## Abstract

This paper is an introduction to the book Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense, edited by Claudio González-Vega and Edna Camacho-Mejía (San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica, 1994). The paper discusses the concept of efficiency in banking and its importance in terms of social welfare, resource allocation and income distribution. Efficiency is reflected, among other things, in intermediation margins. The paper discusses the magnitude and determinants of these margins in Costa Rica. Special attention is given to financial technologies. It also considers regulation, competition, and the structure of property rights at private and state-owned banks. Finally, it examines reasons for government regulation and supervision of financial intermediaries and evaluates the process of financial reform in Costa Rica.

# REGULACION, COMPETENCIA Y EFICIENCIA EN LA BANCA

by

Claudio González Vega

## I. La importancia de la eficiencia<sup>1</sup>

Este capítulo introductorio presenta, por un lado, una visión general sobre los debates y problemas conceptuales asociados con la regulación y supervisión estatal del sistema financiero. Por otro lado, el capítulo examina el papel de este marco regulatorio (incluyendo la definición de los derechos de propiedad sobre las organizaciones que ofrecen servicios financieros) y del grado de competencia existente en los mercados respectivos, como determinantes de la eficiencia que los bancos y otros intermediarios financieros alcanzan en sus operaciones.

El capítulo intenta, además, evaluar el desempeño del sistema financiero costarricense a la luz del marco conceptual aquí desarrollado y derivar lecciones para la reforma de las políticas financieras del país. En este sentido, ha de servir tanto de introducción a los demás capítulos, como de resumen del libro.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> El autor es Profesor de Economía Agrícola y de Economía en Ohio State University y Director General del Proyecto Servicios Financieros en Costa Rica. El autor agradece la colaboración de Edna Camacho en la edición de este libro y el apoyo de Rolando Quirós a su publicación.

<sup>2</sup> El libro surgió de esfuerzos de investigación, tanto de mis estudiantes costarricenses en Ohio State University, como de mis colegas de Academia de Centroamérica, en la ejecución del Proyecto Servicios Financieros. Este capítulo refleja una constante interacción con ellos y a todos les agradezco el estimulante reto intelectual, al trabajar juntos en el desarrollo de los diferentes temas. Los errores y las opiniones de este capítulo son del autor.

La perspectiva que se adopta para juzgar el desempeño del sistema financiero es la del bienestar social, entendido como el resultado del mejor aprovechamiento posible de los recursos disponibles con tal de aumentar el poder de compra de la población, en general, y de la ampliación del conjunto de opciones para el ejercicio de este poder de compra sobre bienes y servicios. Desde esta perspectiva interesa, principalmente, el impacto del desempeño del sistema financiero sobre la asignación y productividad de los recursos, a lo largo del tiempo.

Se toma nota, además, de algunas de las consecuencias distributivas de las políticas financieras adoptadas, a la hora de evaluar su deseabilidad social, pero se parte del reconocimiento fundamental de que el sistema financiero es un instrumento poco eficaz para lograr redistribuciones de la riqueza que no sean altamente regresivas (González Vega, 1987a). Cuando ha sido utilizado con propósitos distributivos, las consecuencias han sido contrarias a las intenciones anunciadas (Kane).

Interesa mucho evaluar, sin embargo, la manera como la estructura y regulación del sistema financiero permiten o no que amplios sectores de la población tengan acceso, en condiciones de mercado, a servicios financieros que hagan posible un mejor aprovechamiento de oportunidades valiosas para utilizar su poder de compra sobre recursos propios o ajenos. En este sentido, los criterios utilizados para la evaluación y las recomendaciones de política incluyen, además de la eficiencia y viabilidad de los intermediarios financieros mismos, su capacidad de prestarle servicios de alta calidad y a bajos costos de transacciones a segmentos amplios de la población (Yaron).

Primero, el capítulo discute brevemente el concepto de eficiencia, tanto en la asignación de los recursos como en la operación de los intermediarios financieros. Importa aquí tanto la

utilización de recursos en la producción de servicios financieros, como el impacto que el desempeño del sistema financiero tenga sobre la utilización de recursos en los demás mercados de la economía. Especial atención merecen los costos de transacciones incurridos por todos los participantes en las transacciones financieras.

A continuación se examina la manera como el grado de competencia (y la rivalidad resultante entre los participantes en el mercado) y la estructura de los derechos de propiedad sobre las organizaciones que ofrecen sus servicios en el mercado (diferentes tipos de instituciones públicas y privadas) afectan el grado de eficiencia alcanzado en sus operaciones. El grado de competencia está íntimamente asociado al tamaño del mercado y la naturaleza de las economías de escala propias de las funciones de producción de los servicios financieros, así como a las barreras de entrada al mercado que resultan de la regulación.

Finalmente, el capítulo discute brevemente los motivos para la intervención del estado en el funcionamiento de los mercados financieros y explora estilos alternativos de regulación y de supervisión del sistema bancario. Los principales rasgos de las políticas financieras en vigencia en Costa Rica durante décadas anteriores y de los esfuerzos de reforma recientes son evaluados a la luz de estos elementos de juicio. El capítulo concluye con sugerencias de profundización del proceso de reforma iniciado una década atrás.

### **1.1 Servicios financieros y asignación de recursos**

La prestación eficiente de servicios financieros es un ingrediente importante en todo proceso de crecimiento económico, particularmente en una economía de mercado, donde las decisiones económicas se tomen descentralizadamente. Las contribuciones del sistema financiero al crecimiento incluyen los servicios de:

- (a) monetización de la economía, mediante el desarrollo de un sistema eficiente de medios de pago;
- (b) cambio de monedas, para facilitar el comercio internacional;
- (c) intermediación financiera, para identificar las mejores oportunidades en la utilización de recursos y trasladar poder de compra desde unidades superavitarias hacia unidades deficitarias y
- (d) manejo y reasignación del riesgo en las actividades productivas, para promover una mayor empresariedad (González Vega, 1986).

En la prestación eficiente de estos servicios, el sistema financiero no sólo es un elemento importante de la infraestructura institucional necesaria para que los demás mercados funcionen bien, sino que también contribuye significativamente a mejorar la eficiencia **global** de la economía. Es decir, gracias a la prestación eficiente de servicios financieros el país logra producir más bienes y servicios, a partir de una disponibilidad dada de recursos y factores de la producción. Así, servicios financieros eficientes aumentan la productividad de la economía.

El aumento en la productividad de los recursos resulta, entre otras cosas, de la disminución de los costos de transacciones en los mercados de bienes, servicios y factores de la producción (uno de los logros de la monetización, la que permite una ampliación del tamaño de los mercados), así como de la identificación de buenas oportunidades de inversión y del traslado de poder de compra sobre recursos (fondos), desde usos menos atractivos, hacia oportunidades prometedoras, que de otra manera se quedarían sin ser aprovechadas.

Un mejor manejo del riesgo permite, además, llevar adelante actividades de alta rentabilidad, que no serían emprendidas por empresarios individuales ante el temor al riesgo que impli-

can. Un sistema financiero eficiente ofrece, además, oportunidades atractivas para acumular riqueza, en espera de mejores oportunidades para invertirla (la contribución del motivo de especulación, ya que la inversión inmediata de los fondos en un uso menos atractivo no es socialmente deseable). Esto le permite a las unidades superavitarias no invertir sus recursos en actividades o instrumentos de baja rentabilidad social, mientras esperan por una oportunidad mejor. El sistema financiero también facilita la acumulación de reservas (depósitos de valor) para hacerle frente a imprevistos futuros (motivo de precaución).

De todas estas y otras maneras, el sistema financiero contribuye a la eficiencia de la economía. Este resultado no es automático, sin embargo. Un sistema financiero altamente distorsionado puede, con la misma facilidad con que de otra manera hubiera contribuido al crecimiento económico, propiciar una asignación ineficiente de los recursos. Los costos sociales de tal represión financiera han sido elevados en muchos países en desarrollo.

De igual manera, la eficiencia alcanzada en la operación del sistema financiero mismo incide sobre su capacidad para prestar los servicios requeridos por el resto de la economía. Por estas razones, la eficiencia del sistema financiero importa, no sólo desde el punto de vista del costo de los recursos utilizados en el sector, sino también desde la perspectiva de la asignación eficiente de los recursos en el resto de la economía. Más que ningún otro factor, la prestación de servicios financieros tiene la capacidad de afectar la eficiencia en los demás mercados (Shaw).

## **1.2 Eficiencia y tasas marginales de rendimiento**

De particular importancia son los servicios de intermediación entre unidades superavitarias y unidades deficitarias. Una unidad superavitaria tiene usos de los recursos (en sus actividades propias) que, en el margen, generan tasas de rendimiento inferiores a las que otras unidades

podrían obtener en actividades diferentes, en otros segmentos del mercado. Las unidades deficitarias, por su parte, cuentan con estas oportunidades más atractivas, pero no tienen recursos propios suficientes para aprovecharlas a plenitud. La labor de la intermediación financiera es facilitar el **traslado** de poder de compra, desde las unidades superavitarias hacia las deficitarias.

Estos servicios de intermediación entre ahorrantes e inversionistas hacen posible la eliminación de usos inferiores de los recursos en la economía, al ofrecerle a los ahorrantes oportunidades atractivas para depositar sus fondos (con mejores rendimientos que las actividades propias que de esta manera son abandonadas). A la vez, los fondos movilizados hacen posible el financiamiento de inversiones que generan tasas de rendimiento más altas (que permiten pagar las tasas de interés activas), que de otra manera no se llevarían adelante.

El sistema financiero le ofrece así oportunidades para depositar a las unidades superavitarias y servicios de crédito a las deficitarias. En el proceso se traslada poder de compra desde usos inferiores hacia usos más productivos de los recursos. Para lograrlo a cabalidad, se necesita que el sistema financiero sea eficiente, tanto en la captación de depósitos como en el otorgamiento de préstamos.

La eficiencia lograda en la asignación de los recursos disponibles se refleja en los diferenciales entre las tasas marginales de rendimiento a través de la economía. Si se observan tasas muy diferentes, la economía no habrá alcanzado un grado elevado de eficiencia. Tales diferencias revelan que todavía coexisten actividades con tasas de rendimiento muy bajas, junto a otras que generan tasas de rendimiento muy altas.<sup>3</sup> Esto sugiere que existen oportunidades para me-

---

<sup>3</sup> Nótese que lo que interesa no es la rentabilidad **promedio** de las distintas actividades. En equilibrio se observará una variabilidad importante en este sentido, en reflejo de diferencias en la naturaleza de las oportunidades existentes (e.g., buenos y malos terrenos). Lo que importa



mejorar la eficiencia global, mediante el traslado de recursos desde aquellas actividades con bajos rendimientos, hacia las que ofrecen rendimientos marginales más elevados. Este es el papel de la intermediación. En el proceso, las tasas marginales de rendimiento se acercarán entre sí, en reflejo del logro de una mejor asignación de los recursos.

Teóricamente, tales oportunidades de mejorar la eficiencia desaparecerán cuando todas las tasas marginales de rendimiento se hayan igualado. En la realidad, las tasas marginales seguirán siendo diferentes, por muchas razones que van desde la existencia de costos de transacciones, hasta la presencia de imperfecciones del mercado y de distorsiones inducidas por las políticas económicas. En todo caso, la eficiencia de la economía mejorará en la medida en que se pueda reducir la brecha observada entre las tasas marginales de rendimiento, aunque no llegue a desaparecer del todo.

### 1.3 Intermediación financiera y tasas de rendimiento

La prestación eficiente de servicios de intermediación financiera contribuye a reducir la brecha entre las tasas marginales de rendimiento. Las unidades superavitarias estarán dispuestas a depositar sus fondos hasta llegar a igualar la tasa marginal de rendimiento de su riqueza con el rendimiento neto de los depósitos (ajustado por riesgos). Las unidades deficitarias, a su vez, expandirán sus actividades hasta igualar sus tasas marginales de rendimiento con el costo de los fondos tomados en préstamo. En la medida en que tal intermediación financiera ocurra, la brecha entre las tasas marginales de rendimiento en la economía quedará reducida a la diferencia

---

es la rentabilidad **marginal**, es decir, la que se obtiene de un colón adicional de recursos invertidos en aprovechar cada oportunidad. Es esta última la que debe ser igualada a través de la economía para alcanzar la mayor eficiencia (e.g., una vez que se ha invertido suficiente en los buenos terrenos, un colón adicional podría ser más productivo en terrenos menos fértiles, pero donde todavía no se ha hecho ninguna inversión).

entre el rendimiento neto ganado por los depositantes y el costo de los fondos para el deudor (McKinnon, 1974). De aquí la importancia del margen de intermediación.

La brecha entre las tasas marginales de rendimiento en la economía va a depender, sin embargo, de bastante más que el margen entre las tasas pasivas y las tasas activas de interés en las operaciones de los bancos. Desde la perspectiva de las unidades superavitarias, lo que importa es el rendimiento neto de los depósitos, una vez que a las tasas de interés pasivas se le han restado los impuestos y los costos de transacciones para los ahorrantes. Desde el punto de vista de las unidades deficitarias, lo que importa es el costo total de los fondos tomados en préstamo, una vez que a las tasas de interés activas se le han agregado los costos de transacciones del deudor.

Los costos de transacciones para los clientes del sistema financiero (depositantes y deudores) tienden a ser muy elevados en los países en desarrollo. Estos costos reflejan, por un lado, la limitada organización de los mercados (e.g., inadecuados derechos de propiedad y sistemas judiciales ineficaces) e insuficiente infraestructura (e.g., pocos caminos, telecomunicaciones o sucursales de bancos) que caracterizan a estos países. Estos costos también surgen de la excesiva regulación (represiva) de las transacciones financieras. Intermediarios financieros ineficientes le imponen, a su vez, costos de transacciones innecesarios a sus clientelas.

Estos costos tienden a ser particularmente elevados en el caso de clientes pequeños, siendo con frecuencia mucho más importantes que el pago de intereses por los préstamos (González Vega y González Garita) o que los intereses ganados sobre los depósitos (González Vega et al., 1992). La magnitud de estos costos tiene, a su vez, una influencia decisiva en el comportamiento de los depositantes y de los deudores en los mercados financieros.

En algunos casos, además, los costos de transacciones (potenciales) han sido tan elevados (i.e., prohibitivos), que han excluido a segmentos importantes de la población de toda participación en los mercados financieros formales regulados. Para estos grupos, los mercados regulados no contribuyen a reducir la brecha entre las tasas marginales de rendimiento y así mejorar la productividad de sus recursos. Si bien estos costos de transacciones son inferiores en los mercados informales de crédito, donde operan algunas de estas clientelas, estos mercados no son un sustituto perfecto de un sistema financiero eficiente y bien desarrollado.

En la medida en que los costos de transacciones tanto de los deudores (por encima de las tasas de interés activas que pagan) como de los depositantes (al reducir sus rendimientos), así como los costos de operación de los intermediarios sean importantes, en esa medida diferirán las tasas marginales de rendimiento en la economía. Existe suficiente evidencia para suponer que los costos de transacciones incurridos por ambos tipos de clientes de los bancos han sido excesivamente elevados en Costa Rica y que en esa medida han perjudicado la eficiencia en la asignación global de los recursos.

Como usualmente estos costos son más elevados (por colón depositado o prestado) en el caso de transacciones pequeñas, a la vez su impacto distributivo ha sido altamente regresivo. Si hay algo que encarece el crédito en Costa Rica, particularmente para los pequeños productores y microempresarios, no son tanto las tasas de interés, sino los costos de transacciones en que los deudores tienen que incurrir (González Vega y González Garita).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Estos costos de endeudamiento, adicionales a los intereses pagados, incluyen comisiones, impuestos, honorarios de notario, costos de preparación e inscripción de documentos y de obtención de certificaciones, preparación de estados financieros, estudios de factibilidad y planes de inversión, gastos de transporte, alojamiento y alimentación cuando hay que viajar para tramitar una operación y las propinas, así como el costo de oportunidad del tiempo destinado a tramitar

#### 1.4 Eficiencia y margen de intermediación

Los intermediarios incurren, a su vez, en costos de transacciones en sus propias actividades de movilización de fondos y de otorgamiento de crédito. La magnitud de estos costos se refleja en el margen de intermediación (entre las tasas pasivas y las tasas activas de interés) con que deben operar, a fin de alcanzar una rentabilidad dada en sus actividades de intermediación. Desde luego, además de los costos de transacciones de sus clientes, este margen también contribuye a las divergencias entre las tasas marginales de rendimiento que se observan en la economía. La eficiencia de la actividad de intermediación financiera, reflejada en estos costos y en el margen resultante afecta, por esta vía, la eficiencia del resto de la economía.

Los costos de prestar resultan de la necesidad de evaluar la probabilidad de falta de pago de un préstamo y de hacer valer el contrato una vez que los fondos han sido entregados. Esto implica la adquisición y manejo de información sobre el deudor, el diseño apropiado de los contratos de préstamo, la vigilancia de las acciones del deudor y la exigencia de la obligación, una vez que está vencida.

Junto con la movilización de depósitos, las actividades de crédito requieren, además, el desarrollo de una infraestructura física (sucursales) y de un sistema contable de registro de las operaciones y de control interno de las acciones de los funcionarios de la institución financiera (costos de agencia). Las pérdidas resultantes de la falta de recuperación de los préstamos y los costos del manejo de la liquidez, para hacerle frente a retiros de depósitos, completan los costos de transacciones de un intermediario financiero.

---

la operación y las pérdidas ocasionadas por atrasos en los desembolsos. El ahorrante incurre en costos semejantes al depositar y retirar sus fondos.

## **II. Márgenes de intermediación y reforma financiera**

El objetivo primordial de una reforma financiera debe ser una reducción de los costos de transacciones para todos los participantes en los mercados financieros formales (González Vega, 1992). Esta reducción permitiría disminuir el costo total del endeudamiento para los inversionistas (hacer el crédito más “barato”), al mismo tiempo que mejoraría el rendimiento neto para los depositantes, fomentando simultáneamente el ahorro y la inversión.

El éxito alcanzado por la reforma y, en general, el progreso financiero se deben medir por la reducción en el margen de intermediación y en los costos de transacciones que se le trasladan a los clientes de los bancos, con lo cual también disminuirían las divergencias entre las tasas marginales de rendimiento a lo largo de la economía y mejoraría la eficiencia global en la asignación de los recursos. Si bien en este libro se intenta únicamente medir el margen de intermediación de los bancos (y se ignoran los costos de transacciones de los clientes), una evaluación de las políticas adoptadas y de las propuestas de reforma debe tomar en cuenta su impacto sobre todos los costos de transacciones.

### **2.1 Márgenes de intermediación elevados y crecientes**

Si bien no fue sorpresa para ninguno de los investigadores encontrar que los márgenes de intermediación en Costa Rica son amplios, sí ha llamado la atención la magnitud del exceso y, sobre todo, su comportamiento creciente. En efecto, en el caso de los bancos estatales, el margen de intermediación aumentó de 14,5 puntos porcentuales en 1987, a 23,4 puntos en 1991 y 21,3 puntos en 1992. Para los bancos privados, a su vez, el margen creció de 7,7 puntos en 1987 a 10,8 puntos en 1991 y 10,2 puntos en 1992 (Camacho Mejía y Mesalles). En el caso del Banco Popular, este margen podría haber estado entre 9,0 y 11,7 puntos durante los primeros

años de los noventa (Vargas y López). Todos estos son márgenes excesivamente elevados y contribuyen significativamente a mantener una brecha amplia entre las tasas marginales de rendimiento en la economía.

El reto para el investigador es explicar por qué estos márgenes difieren tanto entre los bancos estatales y los privados y, sobre todo, por qué aumentaron durante el período posterior al inicio de la reforma financiera, uno de cuyos resultados esperados sería precisamente un aumento de la eficiencia. Esto no sólo requiere el análisis de los componentes del margen y de sus determinantes, como se intenta en detalle en los Capítulos 2, 3 y 4 de este libro, sino que además sugiere que hay dimensiones importantes de una reforma financiera que todavía no han sido adecuadamente alcanzadas en Costa Rica. Como no será hasta que se logre completar el proceso de reformas que los costarricenses podrán beneficiarse plenamente de sus resultados, el reto para las autoridades es no dejar el proceso a medio camino.

## **2.2 Determinantes de la eficiencia**

La eficiencia de los intermediarios financieros (reflejada en la amplitud del margen) depende de:

- (a) la tecnología utilizada en la producción de los servicios financieros,
- (b) el grado de competencia y rivalidad que los intermediarios enfrenten en el mercado,
- (c) la naturaleza del marco regulatorio que restrinja el ámbito de sus operaciones y
- (d) los incentivos de buscar la eficiencia para quienes toman las decisiones. Estos incentivos a su vez dependen de la estructura de los derechos de propiedad sobre las organizaciones financieras y de otras dimensiones del diseño institucional.

Algunos de estos factores son comunes a todos (o la mayoría) de los intermediarios que participan en el mercado, tales como el entorno macroeconómico, el grado de desarrollo institucional del país, las dimensiones no discriminatorias del marco regulatorio y el grado de competencia en el mercado (contestabilidad). Otros, como la tecnología utilizada y el diseño institucional así como la regulación no neutral son propios de (tipos de) intermediarios particulares.

El papel del estado en la promoción de la eficiencia de los intermediarios financieros es especialmente crítico en relación con los elementos de carácter general (protección de la estabilidad macroeconómica, remoción de las distorsiones en los mercados de bienes y de factores de la producción, desarrollo de la infraestructura física e institucional necesaria para que los mercados puedan operar fluidamente y operación del sistema de regulación y supervisión prudencial). El criterio fundamental es que en estas labores, la intervención del estado sea **neutral**, permitiendo una división del trabajo eficiente y la búsqueda de nichos de mercado donde diversos tipos de intermediarios puedan desarrollar su competitividad.

### **2.3 Eficiencia y tecnología financiera**

Como cualquier otro sector productivo, el financiero cuenta con sus propias empresas (los intermediarios), para la producción de una amplia gama de servicios financieros. En este quehacer, los intermediarios utilizan y combinan factores de la producción escasos (recursos humanos y materiales) en la movilización de depósitos y de fondos de otras fuentes y en el manejo de una cartera de activos, principalmente préstamos. La **tecnología** financiera refleja las combinaciones de insumos y los procedimientos utilizados en la producción de estos servicios.

La naturaleza de estas funciones de producción de los servicios financieros es compleja, ya que los productos son múltiples y no homogéneos (en función de diferentes tipos y grados

de riesgo); algunos productos son a la vez insumos intermedios para la producción de otros servicios (e.g., los depósitos, que son “insumos” financieros en la producción de la cartera de crédito, a la vez generan un servicio valioso para los ahorrantes) y usualmente se trata de la producción conjunta de un paquete de servicios, a un costo inferior al de producir cada uno por separado; es decir, se generan importantes economías de ámbito (*economies of scope*), lo que hace difícil identificar la función de costos para cada producto financiero particular.

Desde esta perspectiva, para lograr la mayor eficiencia posible los intermediarios financieros deben:

- (a) Escoger, para la producción de cada servicio financiero, la mejor tecnología disponible (**eficiencia tecnológica**). Deben incorporar además con agilidad las innovaciones (de productos y procesos) que constantemente aparecen en el mercado (**eficiencia dinámica**).

De no ser así, la utilización de una tecnología obsoleta lleva a producir un paquete de servicios dado con más recursos de los necesarios o impide alcanzar la calidad de servicio que otros intermediarios pueden ofrecer, dado el conocimiento existente acerca de cómo hacerlo. Así, una intermediación eficiente implica tanto estar al día en cuanto a métodos y procesos, como estar dispuesto a experimentar constantemente, en la búsqueda del mejor diseño posible de productos y procedimientos.

- (b) Seleccionar tecnologías apropiadas para la naturaleza y magnitud del reto que se quiere enfrentar en el mercado (**eficiencia de enfoque**).

No se trata de copiar los instrumentos y operaciones de la Bolsa de Chicago o del mercado bancario de Londres. No se utiliza, para matar una pulga, un rifle de cazar elefantes. Lo que importa es encontrar, para cada oportunidad de mercado, el enfoque y los métodos que se



ajustan a las particularidades del caso. En economías pequeñas y de ingresos bajos, usualmente se tratará de diseñar instrumentos y tecnologías simples pero eficaces, de bajos costos fijos (Chaves y Gonzalez Vega, 1994a). Así, para otorgar crédito a microempresarios, no se necesita un banco de mármol y vidrio. Lo que importa, en este caso, es la posibilidad de utilizar información local de bajo costo en la determinación de la capacidad de pago del deudor y hacer uso de mecanismos de vigilancia e instrumentos para hacer valer el contrato que se sustenten en las relaciones sociales a nivel local (González Vega, 1993a). En este caso, la tecnología más avanzada no se irá a buscar a Nueva York, sino al Banco Rakyat de Indonesia o el Banco Sol de Bolivia.

Las Juntas Rurales de Crédito Agrícola del Banco Nacional de Costa Rica representaron, en su mejor época, los elementos de una tecnología apropiada para prestarle servicios financieros a una clientela rural de pequeños propietarios (Jiménez y Quirós). Desafortunadamente estos elementos de éxito fueron desapareciendo con el tiempo y eventualmente se vieron eclipsados por los efectos de una regulación represiva encaminada a subsidiar y dirigir el crédito. Un concepto equivalente, adaptado a las circunstancias contemporáneas, representa todavía la mejor opción para llevarle de una manera masiva servicios financieros a sectores amplios de pequeños productores y microempresarios.

Lo que se requiere en este caso es permitir el funcionamiento, dentro del banco, de un programa con su propia tecnología (apropiada), operado en condiciones rentables de mercado, más que llevar la tecnología bancaria hasta los últimos confines del país, con sus requerimientos excesivos y costos elevados. Para lograrlo es necesario aceptar que el éxito no va a depender de cuánto se subsidie la tasa de interés (política que llevará al fracaso del esfuerzo), sino de la adopción de una metodología que en buena medida imite los términos, condiciones y

procedimientos de los mercados financieros informales, sin incurrir en sus abusos. Lo que le interesa al cliente pequeño es un acceso permanente, confiable y flexible, a bajos costos de transacciones, a una gama de servicios financieros simples pero de alta calidad.

En relación con la selección de la tecnología apropiada, es importante además recordar que los servicios financieros no son, desde el punto de vista del economista o del banquero, un producto homogéneo. Todo lo contrario, se dan variaciones enormes en sus atributos, en función de los diferentes riesgos de incumplimiento asociados con las promesas de pago futuro y de los costos necesarios para reducir la probabilidad de que el contrato no se cumpla conforme a lo pactado. No es lo mismo un préstamo grande a un cliente establecido, con un récord de pago impecable, para capital de trabajo en un negocio rentable y seguro, que un préstamo a un productor pequeño y hasta ese momento desconocido, para invertir en una actividad nueva en la que no tiene experiencia. Ni presentan los mismos costos o riesgos para el banco ni debería, por esa razón, cobrarse la misma tasa de interés en ambos casos.<sup>5</sup>

Por esta razón, la función de producción difiere según el servicio financiero de que se trate (grado y tipo de riesgo involucrado e información disponible) y, en consecuencia, los costos varían de un producto a otro y con la combinación de productos que se escoja. En este sentido, las diferencias en el margen de intermediación de los bancos estatales y los privados en alguna medida reflejan diferencias en la clase de servicios que cada tipo de banco produce. Aunque aparentemente estas circunstancias no explican toda la diferencia observada entre los márgenes,

---

<sup>5</sup> Si dos productos son diferentes, no tienen por qué tener el mismo precio. Desafortunadamente, la tendencia de los políticos es a cobrar una tasa de interés más baja en el caso del deudor más riesgoso y difícil de atender, con lo que se introducen incentivos perversos en el sistema, que desestimulan la atención de las clientelas marginales.

aun así estas consideraciones son importantes para preguntarse si los bancos son el vehículo más apropiado para ofrecerle servicios financieros a todas las clienteles, incluyendo a las marginales.<sup>6</sup>

- (c) Dado el conocimiento de una tecnología, no utilizar más insumos de los necesarios para producir una cantidad dada de servicios financieros (**eficiencia técnica pura**).

Por diferentes razones, algunos intermediarios financieros podrían no tener el deseo (los incentivos) o la capacidad para no desperdiciar recursos a la hora de producir. Este es el caso, por ejemplo, de las organizaciones eminentemente burocráticas, donde los empleados no tienen incentivos para utilizar el menor monto posible de recursos en el proceso productivo. Si, además, se da el ejercicio de un poder sindical mal entendido y acentuado, el intermediario podría terminar gastando más de lo necesario para producir un monto dado de servicios financieros.

Igualmente, cuando los dueños no están presentes, los gerentes podrían verse inclinados a gastar en oficinas amplias y automóviles de lujo e incurrir en otros costos innecesarios para producir un paquete dado de servicios. Para alcanzar la eficiencia técnica se necesita, además, la capacidad de contratar los recursos humanos apropiados para un mercado cambiante así como para recompensar o penalizar, según corresponda, el buen desempeño o las decisiones incorrectas de los funcionarios. Esto no ha sido posible en el caso de la banca estatal costarricense.

---

<sup>6</sup> Sobre el éxito de la Fundación Integral Campesina (FINCA) en llegarle a clientes pequeños en localidades remotas, donde los bancos estatales no han penetrado, véase González Vega et al., 1993.

- (d) Encontrar el nivel de producción apropiado, a fin de aprovechar las economías de escala posibles (**eficiencia de escala**), así como determinar las combinaciones de productos más atractivas, dada la posibilidad de generar economías de ámbito (**eficiencia de producción conjunta**).

En la producción de determinados productos financieros parecen existir economías de escala importantes (en vista de indivisibilidades y costos fijos significativos), lo que sugiere la necesidad de alcanzar un nivel mínimo de operaciones. En algunos países pequeños, el tamaño del mercado podría hacer difícil alcanzar este tipo de eficiencia en la producción de algunos servicios muy especializados. Esto aumentaría el costo de producir estos servicios. Por otra parte, dada la importancia de la información y del manejo del riesgo en la producción de servicios financieros, con frecuencia las decisiones deben estar altamente descentralizadas, para ser eficaces. Esto da origen a problemas de comunicación y de control interno en la organización financiera, generando costos de agencia importantes.<sup>7</sup> Estos problemas llevan, a su vez, a deseconomías de escala en organizaciones financieras demasiado grandes.

En la operación de un intermediario financiero surgen numerosas oportunidades para reducir costos mediante la producción simultánea de diversos productos. Al nivel más general, la prestación de servicios de depósito le permite al intermediario adquirir información acerca del comportamiento financiero de futuros deudores potenciales y desarrollar un conocimiento

---

<sup>7</sup> Existen costos de agencia cuando el dueño de un recurso (el principal) le encarga a otro (el agente) las decisiones sobre la utilización de ese recurso. En vista de que el agente podría tener sus propios objetivos, que no necesariamente coinciden con los del principal, y si las decisiones son altamente discrecionales y sus resultados difíciles de medir, el principal tiene que diseñar mecanismos para vigilar las acciones del agente y para inducirlo a comportarse de una manera compatible con los intereses del principal (*incentive compatibility*). En esta labor el principal incurre en costos de agencia.

personal del cliente. Desde la perspectiva de este último, la posibilidad de obtener un paquete de servicios en el mismo lugar reduce sus costos de transacciones. Los intermediarios encuentran rentable, por esta razón, ofrecer paquetes de servicios tanto de intermediación como de otros tipos. En vista de la importancia crítica de la información en las transacciones financieras y de los costos hundidos de la información ya acumulada, tanto al banco como al cliente les interesa desarrollar una relación permanente alrededor de la prestación de varios de estos servicios. Los costos serán minimizados cuando se produzcan combinaciones de productos eficientes. La regulación podría, sin embargo, dificultar el alcance de este propósito, en la medida en que le prohíba a ciertos intermediarios realizar cierto tipo de transacciones. Esta fragmentación inducida del mercado era una de las características de los sistemas de regulación represiva. En el caso de Costa Rica es acentuada, ya que los bancos privados no pueden ofrecer cuentas corrientes como parte del paquete de servicios de venden.

- (e) Combinar los insumos y factores de la producción al menor costo posible, dado su precio relativo (**eficiencia económica**).

Usualmente hay más de una manera de producir un servicio financiero dado (es decir, más de una combinación de factores posible). La selección de la combinación más eficiente depende del costo relativo de los factores. La utilización de sofisticados sistemas de cómputo electrónico que resulta rentable en Alemania sería excesivamente cara en Bangladesh, donde la mano de obra calificada es abundante y barata.

Los costos de operación del intermediario y, en consecuencia, la amplitud del margen, dependen del logro de la eficiencia tecnológica, dinámica, de enfoque, técnica pura, de escala, de producción conjunta y económica. Esto depende, a su vez, de las decisiones de directores

y gerentes y de la dedicación y esfuerzo invertidos por todos los participantes en la organización financiera. Estas decisiones reflejan, a la vez, las intenciones de quienes las toman (objetivos e incentivos que los mueven) y las restricciones que limitan sus acciones. El marco regulatorio es una de las fuentes más importantes de límites a las decisiones permisibles, mientras que el diseño institucional (en particular, la naturaleza de los derechos de propiedad sobre la organización) y el grado de competencia en el mercado afectan los incentivos que mueven a sus integrantes.

## **2.4 La eficiencia relativa de los bancos**

En el Capítulo 3 de este libro, Edna Camacho intenta una medición relativa de la eficiencia técnica pura y de la eficiencia de escala de los bancos estatales y privados en Costa Rica. Si bien esta medida no permite comparar la eficiencia de estos bancos con la de bancos que operan en otros países, los resultados obtenidos permiten inferir que los bancos costarricenses son deficientes en este sentido.<sup>8</sup> En comparación con los “mejores” bancos en el sistema bancario nacional, los bancos estatales hubieran podido obtener el mismo paquete de servicios financieros que produjeron con solamente un 51 por ciento de la cantidad de recursos (financieros y humanos) que efectivamente utilizaron. En promedio, los bancos privados lo hubieran podido hacer con un 86 por ciento de los recursos utilizados.

Si bien la diferencia entre los bancos estatales y privados no sorprende, es importante establecer el origen de una ineficiencia tan grande como la observada. La metodología utilizada

---

<sup>8</sup> Quienes han tenido oportunidad de operar con bancos de otros países han podido apreciar la magnitud de la ineficiencia de los bancos costarricenses. La evidencia es, desafortunadamente, hasta ahora anecdótica y se refiere principalmente a los costos de transacciones que los bancos costarricenses le imponen a su clientela.

se pregunta qué tamaño de cartera de préstamos e inversiones y qué volumen de otros servicios hubiera sido posible producir a partir de montos dados de fondos movilizados (principalmente depósitos) y de un número dado de empleados, si se hubiera alcanzado la eficiencia técnica que caracteriza a los “mejores” bancos costarricenses.

Si el país ha destinado una parte de su fuerza de trabajo a la producción de servicios financieros y ha canalizado una parte de su poder de compra a los bancos, para destinarlo al financiamiento de actividades productivas vía préstamos e inversiones, es importante preguntarse hasta dónde se ha alcanzado el objetivo anterior para poder evaluar el resultado. La respuesta de este libro es que este propósito se ha logrado muy pobremente en Costa Rica. En el caso de los bancos estatales, con el esfuerzo financiero y laboral emprendido, se pudo haber generado casi el doble de los servicios financieros que efectivamente se prestaron. Esto constituye un desperdicio de una oportunidad para promover el crecimiento económico del país más eficazmente.

## **2.5 El impacto de la regulación represiva**

Las diferencias de eficiencia entre los bancos estatales y los privados reflejan, entre otras cosas, el impacto de un marco regulatorio no neutral. Por un lado, los bancos estatales son los únicos que pueden captar cuentas corrientes y de ahorro, lo que les proporciona una ventaja competitiva frente a sus rivales privados. A la vez, su posición de monopolio les permite remunerar la captación de estos recursos por debajo de los niveles a que lo haría un mercado competitivo, con una ganancia (subsidio implícito o cuasirrenta derivada de su poder monopolístico). Es decir, de esta ventaja regulatoria que los bancos estatales disfrutaban no se benefician los depositantes ni, como se verá, los deudores.

Más bien, al estar gravados estos depósitos con un requisito de encaje particularmente alto, una porción importante de esta ganancia es capturada como un impuesto para propósitos fiscales y cuasifiscales, sin que beneficie a los prestatarios, ya que el costo de oportunidad de las reservas de encaje incrementa el margen de intermediación (Camacho Mejía y Mesalles). El encaje excesivo es una de las maneras como el poder de compra canalizado hacia los bancos, en lugar de ser destinado al financiamiento de actividades productivas, es utilizado para cubrir el déficit del sector público. La obligación de invertir en bonos del Gobierno (usualmente a tasas de rendimiento inferiores a las del mercado) es otra de estas maneras.

Por otra parte, al no tener acceso al redescuento del Banco Central para hacerle frente a problemas de liquidez temporal (como resultado de una regulación no neutral), los bancos privados destinan poder de compra captado del público a mantener inversiones en valores negociables, cuyo costo de oportunidad también contribuye a aumentar el margen en este otro tipo de bancos. Ambas restricciones regulatorias contribuyen a reducir el grado de competencia que se observa en el mercado, con consecuencias negativas que se analizan en este libro (Camacho Mejía).

El origen de la ineficiencia puede ser atribuido en estos dos casos, por lo tanto, al impacto de un marco regulatorio no neutral (que favorece a los bancos estatales en cuanto a la captación de depósitos y en cuanto al redescuento), unido a la utilización con propósitos fiscales del sistema financiero. Desde esta perspectiva, el mejoramiento de la eficiencia en Costa Rica requiere urgentemente reformas financieras adicionales a las ya adoptadas desde 1984, para eliminar éstas y otras distorsiones semejantes y abandonar definitivamente el uso cuasifiscal del sis-



tema bancario. Propuestas recientes de nueva legislación han incorporado algunas de estas consideraciones (Camacho Mejía y González Vega).

No se cuenta con mediciones equivalentes del margen de intermediación correspondientes al período de represión financiera previo a las reformas iniciadas a mediados de los ochentas. La presunción es que el margen real (sin tomar en cuenta el componente inflacionario del margen) era tanto o más elevado en ese entonces, en vista de los costos de operación mayores asociados con el crédito dirigido.<sup>9</sup>

En efecto, el sistema de topes de cartera obligaba a los bancos a desperdiciar recursos en intentos infructuosos por influir sobre el uso de los fondos, a un costo elevado para la institución (González Vega y Mesalles Jorba). Al concentrar la atención en la dirección del crédito, a la vez se descuidaba el riesgo de falta de capacidad de pago del deudor. Recientemente algunos bancos estatales, estimulados por la competencia que enfrentan en el mercado, han destinado más recursos a una mejor evaluación de estos riesgos. Si bien esto tendería a aumentar los costos de operación, debiera estar acompañado por una disminución de la morosidad y, de esta manera, del impacto de las pérdidas (o provisiones por pérdidas) sobre la magnitud del margen. En efecto, el costo de la cartera atrasada parece haber disminuido en años recientes.

---

<sup>9</sup> A mayor inflación, mayor margen, en vista de que la tasa esperada de crecimiento de los precios se incorpora a las tasas de interés nominales y, por lo tanto, al costo de oportunidad de los activos no productivos de los bancos. Entre 1987 y 1992, el margen real estuvo entre 9,4 y 13 puntos porcentuales en los bancos estatales y posiblemente fue aún mayor antes de la reforma, a pesar de las pérdidas que frecuentemente caracterizaron la operación de estos bancos. El aumento del componente inflacionario explica buena parte, pero no todo, del comportamiento creciente del margen.

## 2.6 La importancia de los derechos de propiedad

La propiedad pública de los bancos estatales posiblemente constituya la causa más importante de la elevada ineficiencia relativa que se observó. Por una parte, este esquema de derechos de propiedad hace a los bancos vulnerables a la injerencia política (ya sea del Gobierno como tal o de los grupos de presión que usan al estado para alcanzar sus propósitos particulares). Esta interferencia se refleja en la proporción elevada de activos no productivos en las carteras de inversiones y préstamos de los bancos estatales. El costo de oportunidad de este destino de los fondos movilizados es alto, al existir atractivas oportunidades productivas que por esta razón se quedan sin financiar. Los costos de los otros activos netos de los bancos llegaron a representar más de ocho puntos porcentuales del margen en 1991, siendo así su segundo componente más importante, después de los costos de operación (Camacho Mejía y Mesalles).

Por otra parte, la ausencia de dueños claramente especificados, con un interés suficiente en proteger la viabilidad financiera de la institución, contribuye de múltiples maneras a la ineficiencia observada.<sup>10</sup> En ausencia de suficiente control interno, gerentes y empleados buscarán maximizar su satisfacción personal (proveniente de los salarios y beneficios no pecuniarios recibidos, independientemente de la productividad del funcionario), en lugar de luchar por minimizar los costos y maximizar las ganancias.

A la vez, estos funcionarios tendrán menos incentivos para que el manejo del riesgo constituya la preocupación central de la actividad productiva de la institución. Al no ser recompen-

---

<sup>10</sup> La estructura de derechos de propiedad regula la interacción entre el grupo de personas que controla los recursos de una organización, es decir, quiénes tienen autoridad para escoger el uso que se le da a estos recursos y quiénes reciben los beneficios residuales de esas decisiones (Chaves, 1993). Cuando estos derechos de propiedad están atenuados por alguna razón, no existen suficientes incentivos para velar por la viabilidad de la organización.

sados ni penalizados por sus decisiones, serán en unos casos demasiado conservadores (con temor al cambio y a la innovación) y en otros casos demasiado permisivos (cuando las presiones externas o la posibilidad de ejercer algún patronaje hagan atractivo serlo). En general, estarán más satisfechos si los términos y condiciones de los contratos les son impuestos de afuera, en lugar de responsabilizarse por sus propias decisiones.

Con frecuencia se ha argumentado que buena parte de los excesivos costos de operación de los bancos estatales son resultado de las rigideces en su capacidad de contratación, manejo de personal y utilización de recursos que resultan de los controles públicos a su acciones (e.g., Ley de la Administración Financiera). Se supone que si se les exime de esos controles podrán operar más flexiblemente en el mercado y, con ello, reducir sus costos. Esto es parcialmente cierto, en el mejor de los casos. En ausencia de adecuados controles internos se le daría rienda suelta a todas las presiones que, por esta misma razón, actualmente llevan al incremento de los costos en los bancos estatales.

El dilema no parece tener una solución sencilla. Sujetos a los controles típicos de los organismos públicos, los bancos estatales no pueden competir ágilmente en el mercado y no son rentables. En ausencia de estos controles, sin embargo, los “dueños” (representados por las autoridades fiscalizadoras) desaparecerían del todo y la institución quedaría en manos de sus gerentes y empleados. Estos no necesariamente actuarán motivados por el bienestar social.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> A lo largo de su existencia, la banca estatal ha contado con numerosos funcionarios ejemplares (honestos y con capacidad gerencial), lo que explica por qué los problemas no han sido aun más agudos. Si todos los funcionarios futuros fueran así, estos controles no serían estrictamente necesarios; desafortunadamente, los controles los debe establecer la ley para evitar que aquellos pocos que no actúan de esta manera le impongan costos elevados a los demás (e.g., los contribuyentes). Por otra parte, la creciente rivalidad con los bancos privados ha llevado a algunos bancos a mejorar significativamente su desempeño gerencial. Esta es una buena señal

Es importante reconocer que estos problemas de diseño institucional surgen, no sólo en el caso de los bancos estatales, sino también de otros intermediarios públicos, gremiales e incluso privados, donde los derechos de propiedad no están claramente definidos. Tal es, de manera crítica en vista de su importancia relativa, el caso del Banco Popular (Vargas y López), supuestamente propiedad de los trabajadores, pero sin que éstos tengan a su alcance una manera eficaz de ejercer el control interno de la institución, ni existan los incentivos para que lo llegaran a hacer, ya que no son de hecho los reclamantes residuales de los beneficios generados en la gestión del banco. ¿Para qué incurrir en el costo de vigilar la gestión de la gerencia, si no es posible aprovechar personalmente los frutos de una mejor administración?

La ausencia de “dueños” caracteriza también a las mutuales de vivienda y a las organizaciones privadas de desarrollo que manejan programas de crédito a la microempresa, entre otras. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, si bien existen dueños, no se dan los incentivos suficientes para que éstas ejerzan el grado óptimo de control interno, con lo que se observan en estos intermediarios problemas semejantes, cuando no están sujetos a una adecuada supervisión externa (Chaves, 1994).

## **2.7 El impacto de la competencia**

La rivalidad que existe en un mercado competitivo es un poderoso incentivo para la eficiencia. Por un lado, las empresas que ejercen su poder de mercado cobran precios más elevados que los competitivos por los servicios financieros que producen (es decir, le pagan tasas de interés más bajas a los depositantes y le cobran tasas más altas a los deudores), dando origen

---

de los efectos positivos de la competencia.

a una reducción del bienestar social. Por otro lado, en ausencia de presiones competitivas, las empresas no minimizan costos.

En el sistema financiero costarricense la competencia es limitada, no sólo por el pequeño tamaño del mercado unido a barreras para la operación de intermediarios extranjeros,<sup>12</sup> sino también por el impacto de la regulación represiva, que le otorga un monopolio a los bancos estatales en el mercado de cuentas corrientes y que dicta otras barreras a la entrada al mercado (Camacho Mejía y González Vega). Este marco regulatorio le permite a todos los bancos, estatales y privados, comportarse como un cartel oligopolístico.<sup>13</sup> La eliminación de estas normas represivas, para aumentar la contestabilidad en el mercado, constituye por lo tanto uno de los objetivos centrales de la profundización de la reforma financiera en Costa Rica.

La posible explotación de economías de escala acentuadas en un mercado pequeño como el costarricense podría teóricamente contribuir a aumentar el ejercicio del poder de mercado, vía la concentración de la actividad en unas pocas instituciones grandes y las barreras a la entrada que los costos decrecientes significan.<sup>14</sup> Los resultados de las investigaciones reportados en este libro no confirman, sin embargo, la existencia de economías de escala excesivas, dado el tamaño del mercado. Por un lado, Camacho Mejía encontró que si bien algunos de los bancos

---

<sup>12</sup> Los bancos extranjeros no pueden operar sucursales en el país. Para poder entrar necesitarían crear un banco nuevo o comprar uno existente.

<sup>13</sup> Edna Camacho asemeja el efecto al de una *sombrilla* proteccionista, que le permite a los bancos privados operar con mayores costos o mayores ganancias, según sea el caso, de lo que podrían permitirse en un mercado competitivo.

<sup>14</sup> Desde luego, lo que interesa es el comportamiento de estas instituciones y no su número. Este comportamiento se va a ver afectado, principalmente, por la amenaza de entrada de nuevos rivales (barreras de entrada). Desde luego, un número menor de instituciones aumenta las posibilidades de colusión, pero estas no necesariamente son muy diferentes para una o dos docenas de instituciones.

más pequeños operan sin haber aprovechado todas sus economías de escala, los más grandes (en particular, los estatales), más bien muestran deseconomías de escala.

Estos resultados fueron confirmados por Camacho Castro, quien encontró que existen economías altamente negativas en la banca estatal, al lado de instituciones privadas con capacidad de explotar elevadas economías de escala. Es decir, aparentemente los bancos estatales son demasiado grandes, ya sea por la amplitud de su infraestructura, el exceso de personal y la magnitud de los servicios de apoyo fiscal que prestan, mientras que algunos bancos privados podrían reducir sus costos sustancialmente, mediante una expansión de su actividad productiva.<sup>15</sup> Los resultados de esta investigación sugieren, además, que la expansión de los bancos privados debe ocurrir en las actividades de intermediación (donde ahora enfrentan serias restricciones debido al marco regulatorio), mientras que los bancos estatales deben ampliar la prestación de otros servicios.

El impacto de la liberalización financiera en aumentar la competencia se ha puesto de manifiesto a partir de mediados de los ochentas (Rojas). Desde un esquema en el que escasamente se daba alguna rivalidad en la atracción de los clientes, el sistema bancario costarricense ha experimentado un aumento de la probabilidad de que las participaciones de cada institución en el mercado se vean afectadas por el comportamiento más agresivo de otros intermediarios. Esto se muestra por un aumento de la rivalidad, no sólo entre los bancos estatales y los privados, sino entre los bancos estatales mismos (fenómeno que del todo no se observaba antes de la reforma, sobre todo en la época de la Comisión de Coordinación Bancaria, aparentemente utili-

---

<sup>15</sup> Esto plantea dudas importantes acerca de la deseabilidad de propuestas para refundir los bancos estatales en uno solo.

zada para poner en efecto el cartel *de facto*). A pesar de todo, sin embargo, la rivalidad es más intensa en el sector privado que en el estatal, donde existen relaciones con clientes que se remontan años atrás.

### **III. La regulación y supervisión del sistema financiero**

El intenso debate de muchos años acerca del papel del estado en la regulación y supervisión de los mercados financieros ha tomado nuevos bríos en las últimas décadas, en reflejo del ritmo acelerado de las innovaciones financieras, el cuestionamiento de las políticas proteccionistas adoptadas en el pasado y las dificultades en ejecutar las reformas de los sistemas financieros en los países en desarrollo, así como de resultados teóricos acerca de la importancia de las fallas del mercado en el caso de estos mercados (Stiglitz; Bolaños).

#### **3.1 Las fallas del mercado y la intervención estatal**

En principio se presenta una falla del mercado cuando las transacciones financieras no dan lugar a una asignación eficiente del poder de compra asociado con el crédito, en el sentido de óptimo de Pareto, es decir, cuando aún sería posible mejorar la situación de algún agente económico sin desmejorar la de otro, mediante una reasignación de los fondos prestables (Besley). <sup>16</sup> Es posible que una situación así se observe en los mercados financieros. En presencia de información asimétrica podrían surgir oportunidades para el comportamiento oportunista por parte del deudor (con respecto al banco) o del banco (con respecto a los depositantes), lo que, a su vez, limitará la participación en el mercado de agentes con transacciones potencial-

---

<sup>16</sup> Como se describió al inicio, se espera que una transacción financiera entre una unidad superavitaria y otra deficitaria permita mejorar el bienestar de ambos. Se alcanza el óptimo de Pareto cuando todas las oportunidades para lograr este resultado han sido aprovechadas.

mente beneficiosas para ambos (razón por la cual existen todavía oportunidades inexploradas para un mejoramiento de Pareto).

Al menos en el caso de los intermediarios que captan depósitos, unida a las externalidades negativas asociadas con la quiebra de un banco y la importancia para el bienestar social de un sistema de pagos sólido y estable, esta posibilidad justifica la intervención estatal en la forma de regulación y supervisión preventiva. Para que tal intervención no reduzca innecesariamente la competencia y la eficiencia, es necesario respetar ciertos principios básicos a la hora de intervenir (Chaves y González Vega, 1994b).

El acreedor desde luego podría solventar estos problemas adquiriendo información suficiente y asegurándose un mecanismo para ejecutar el contrato, opción que no está al alcance del depositante con la misma facilidad, como se explica en el Capítulo 8 de este libro. En todo caso, en el mundo real tanto la información como los mecanismos para hacer valer los contratos son (muy) costosos. Por esta razón, el criterio para juzgar la eficiencia debe ser un óptimo de Pareto **restringido**, que reconozca la existencia de costos de transacciones en las operaciones financieras. Si estos costos son demasiado elevados, la transacción no tendrá lugar, pero esta circunstancia no dará origen a una falla del mercado, desde esta nueva perspectiva más restringida (González Vega, 1992b). Las fallas del mercado podrían surgir, sin embargo, con el poder de mercado (monopolio), si se presentan externalidades o si se trata de bienes públicos (con el peligro de *free riding*) y si hay efectos de aprendizaje importantes.

En efecto, la teoría sobre los mercados financieros ha identificado rigurosamente posibles fallas que se pueden presentar y a partir de este análisis ha desarrollado algunos argumentos para justificar la necesidad de intervención del estado. No obstante, identificar una razón para



intervenir, aunque condición necesaria, no es condición suficiente para la acción estatal (González Vega, 1994). Desafortunadamente, ni la teoría económica ni la evidencia empírica ofrecen lineamientos adecuados acerca de **cómo** intervenir a un costo razonable (Besley). En ausencia de criterios claros e instrumentos apropiados, es mejor no intervenir.

Existe abundante evidencia, en cambio, acerca de las fallas de las intervenciones proteccionistas del pasado. Shaw y McKinnon (1974) identificaron los elevados costos sociales de las políticas de represión financiera y crearon el marco conceptual para la reforma financiera intentada en muchos países en desarrollo durante la última década.<sup>17</sup> Reconociendo la existencia de riesgos morales (*moral hazard*), McKinnon (1989) más recientemente ha insistido en la necesidad de acompañar la liberalización de los mercados financieros con la supervisión prudencial, como un elemento integral de la reforma financiera.

Este último marco conceptual ha servido de punto de partida para la adopción de un esquema de regulación preventiva que pone énfasis en la búsqueda de la eficiencia y de la estabilidad del sistema, más que en utilizarlo como un instrumento fiscal o una herramienta de planificación (González Vega, 1992). Con los debidos ajustes, este enfoque es el que se adopta aquí, junto con el reconocimiento de los poderosos procesos de economía política que terminan dominando las consecuencias de cualquier intento de intervención estatal (Mesalles).

### **3.2 La reforma financiera costarricense**

En Costa Rica, tanto por iniciativa propia, como por recomendación de organismos internacionales, a mediados de la década de los ochentas se inició un proceso de reforma

---

<sup>17</sup> González Vega y Mesalles Jorba hacen un recuento detallado de las consecuencias de la nacionalización de los bancos comerciales y de las políticas de represión financiera en Costa Rica.

financiera semejante al intentado en otras partes del mundo en desarrollo. Esta reforma ha buscado eliminar los elementos represivos del marco regulatorio y promover un entorno institucional favorable al progreso del sistema financiero.

La meta es promover un mercado financiero más competitivo, con instrumentos modernos pero apropiados para la realidad del país y el tamaño del mercado, que le permitan el acceso a los servicios financieros a amplios segmentos de la población y que contribuyan a mejorar la competitividad internacional de las empresas costarricenses. Los elementos de esta reforma se describen en detalle en el Capítulo 10 de este libro (Camacho Mejía y González Vega), por lo que no se repetirán aquí.

Desde una perspectiva rigurosamente teórica, el ámbito cubierto por estas reformas no ha sido lo suficientemente amplio y hay razón para preocuparse por la naturaleza parcial de las medidas, por los peligros de paquetes incompletos de reforma y por la necesidad de lograr una estrecha coordinación entre la reforma financiera y otros cambios en la política económica. Esfuerzos adicionales de reforma deben encaminarse, por lo tanto, a completar el marco regulatorio y a complementar las reformas de política con acciones de innovación financiera y desarrollo institucional. De particular importancia son la eliminación del monopolio de los bancos estatales en el mercado de cuentas corrientes y de otras barreras a la entrada al mercado así como el fortalecimiento de la supervisión prudencial. Igualmente serios son los problemas que resultan de la definición difusa de los derechos de propiedad sobre los bancos estatales y otros intermediarios públicos y cuasiprivados, pero éste es un problema de más difícil solución.

El tiempo prolongado que ha tomado llegar a la situación actual (aproximadamente una década) no deja de ser tema de cuestionamiento también, sobre todo si se reconoce que algunas

de las transformaciones estructurales más importantes están todavía por lograrse y que, en su ausencia, no será posible cosechar todos los frutos esperados de estas reformas. Por otra parte, las nuevas políticas y las reformas institucionales que las han acompañado han representado una revisión importante en relación con las fracasadas estrategias para el sector financiero que habían sido adoptadas en épocas pasadas y representan una contribución indudable al desarrollo institucional del país.

El sistema anterior no sólo se había vuelto insostenible y era fuente de ineficiencias y de elevados costos, tanto fiscales como en términos de bienestar social, sino que también resultaba obsoleto en función de los requerimientos de una economía moderna en un mundo crecientemente competitivo. Como consecuencia de esta revisión, a lo largo del proceso se han ido levantando los cimientos para un nuevo marco regulatorio, el que hará posible un desempeño cada vez más eficiente de los mercados financieros en el futuro.

La adopción de las reformas no ha sido fácil. En el camino sus proponentes han tenido que enfrentar fuerte oposición política y la resistencia de quienes hasta ese momento habían sido los beneficiarios del esquema anterior (Lizano; González Vega, 1989). El reto para las autoridades ha sido no sólo alcanzar la viabilidad política de las reformas sino también resolver sus numerosas complejidades técnicas. Inevitablemente, en algunos casos se han cometido errores y otras veces ha faltado decisión, pero poco a poco se ha ido avanzando en la dirección correcta.

Esta gradualidad pudiera haber sido, no sólo inevitable políticamente sino también en alguna medida deseable en determinadas circunstancias, en vista de que el desarrollo institucional y el aprendizaje requeridos, tan críticos en estas áreas de evolución financiera, siempre toman bastante tiempo. Por otra parte, si estos procesos de aprendizaje y de desarrollo institucional

son pospuestos también, como ocurre cuando las autoridades se paralizan o cuando no tienen claro el sendero que debe recorrerse, la falta de acción (a diferencia de una gradualidad deliberada y sostenida) tiene elevados costos sociales.<sup>18</sup> Este es el peor de todos los casos.

Demasiada gradualidad atrasa, además, la cosecha de los frutos de la reforma y abre oportunidades para que sus enemigos políticos puedan maniobrar en su contra. El reto estriba, por lo tanto, en encontrar un ritmo de avance sostenido y técnicamente manejable, sin dejar de aprovechar oportunidades para cambios sustanciales cuando éstas se presentan. Por otro lado, echar atrás, aunque sea sólo con una intención temporal, resulta siempre demasiado costoso, sobre todo porque lesiona la credibilidad del proceso. Dada la importancia de las reformas que todavía quedan por hacerse, lo prudente parece ser aprovechar la coyuntura presente para hacer una modificación ambiciosa de la legislación que regula las operaciones del sistema.

La modernización del sistema financiero será, desde luego, un determinante crítico de la eficiencia en la reasignación de recursos que se espera resulte de cambios en otras políticas (como la reforma comercial) y del aumento de la competitividad internacional de las empresas del país.<sup>19</sup> Si, en contraste hipotético, estos esfuerzos parciales de reforma financiera no hubieran tenido lugar del todo, tal vez en espera de una oportunidad más propicia o por falta de visión

---

<sup>18</sup> Parece poco probable que los procesos de aprendizaje y de transformación institucional avancen rápidamente, a menos de que exista **credibilidad**, es decir, convencimiento de que la reforma va a ser sostenida y llevada a sus últimas consecuencias. Si no, los incentivos que mueven estos procesos serán demasiado débiles, en vista de sus elevados costos.

<sup>19</sup> Un sistema financiero eficiente traslada poder de compra sobre recursos productivos desde actividades de baja hacia actividades de alta rentabilidad. Un sistema de precios distorsionado altera estas señales y reduce los beneficios sociales de este traslado. Por otra parte, una revisión de los precios relativos no dará todos los frutos esperados si no existen mecanismos para la reasignación de recursos (dicho traslado). Desde esta perspectiva, la reforma financiera y la reforma comercial son complementarias (Monge González y González Vega).

de las autoridades, no hay duda de que el sistema financiero se hubiera deteriorado sustancialmente. Los costos sociales del continuado deterioro de la intermediación financiera hubieran sido sumamente elevados.

Aunque todavía incompleto, el proceso de reforma ha avanzado, con pocas excepciones, hacia un nuevo y más moderno enfoque del papel del sistema financiero en el desarrollo económico. Vale la pena que el proceso no se detenga antes de que esté en capacidad de ofrecer sus mejores frutos. Este libro intenta contribuir al debate que lo hará posible.

## REFERENCIAS

- Besley, Timothy (1994), "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?", *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1, enero, pp. 27-48.
- Bolaños Zamora, Rodrigo (1993), "Apuntes sobre la reforma bancaria. Objetivos, problemas y restricciones", en Claudio González Vega y Thelmo Vargas Madrigal (eds.), *Reforma Financiera en Costa Rica. Perspectivas y Propuestas*, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.
- Camacho Castro, Arnoldo R. (1994), "Eficiencia, competencia y economías de escala", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Camacho Castro, Arnoldo R. y Claudio González Vega (1994), "Supervisión bancaria en Centroamérica", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Camacho Mejía, Edna (1994), "Eficiencia relativa de los bancos estatales y privados", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Camacho Mejía, Edna y Claudio González Vega (1994), "Estructura, regulación y supervisión de la banca", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Camacho Mejía, Edna y Luis Mesalles Jorba (1994), "Margen de intermediación y eficiencia en la banca", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Chaves, Rodrigo A. (1993), "Derechos de propiedad y éxito en proyectos colectivos: los bancomunales de FINCA", en Claudio González Vega, Ronulfo Jiménez Rodríguez y Rodolfo Quirós Rodríguez (eds.), *Financiamiento de la Microempresa Rural: FINCA-Costa Rica*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. (1994), "The Behavior and Performance of Credit Cooperatives: An Analysis of Cooperative Governance Rules", Ohio State University: Disertación de doctorado.

Chaves, Rodrigo A. y Claudio González Vega, (1994a), "The Design of Successful Rural Financial Intermediaries: Evidence from Indonesia", a publicarse en *World Development*.

\_\_\_\_ (1994b), "Principios de regulación y supervisión prudencial", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.

González Vega, Claudio (1986), *Mercados Financieros y Desarrollo*, Santo Domingo: Centro de Estudios Monetarios y Bancarios.

\_\_\_\_ (1987a), "Crédito agropecuario artificialmente barato: redistribución al revés", en Dale W Adams, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: Ohio State University.

\_\_\_\_ (1987a), "Comportamiento de los acreedores agropecuarios al racionar el crédito: la ley de hierro de las restricciones a las tasas de interés", en Dale W Adams, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: Ohio State University.

\_\_\_\_ (1989), "Debt, Stabilization, and Liberalization in Costa Rica: Political Economy Responses to a Fiscal Crisis", en Philip L. Brock, Michael B. Connolly y Claudio González Vega (eds.), *Latin American Debt and Adjustment. External Shocks and Macroeconomic Policies*, New York: Praeger.

\_\_\_\_ (1992a), "Condiciones de éxito para una reforma financiera", en Claudio González Vega (ed.), *República Dominicana: Manejo Macroeconómico y Reforma Financiera*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University.

\_\_\_\_ (1992b), "Financial Reform and Marginal Clientele in Developing Countries", Bonn, Alemania: *IRU-Courier*, No. 3, diciembre.

\_\_\_\_ (1993a), "FINCA: lecciones en el financiamiento de la microempresa rural", en Claudio González Vega, Ronulfo Jiménez Rodríguez y Rodolfo Quirós Rodríguez (eds.), *Financiamiento de la Microempresa Rural: FINCA-Costa Rica*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.

\_\_\_\_ (1993b), "Banca de desarrollo o servicios financieros para el desarrollo", en Claudio González Vega y Thelmo Vargas Madrigal (eds.), *Reforma Financiera en Costa Rica. Perspectivas y Propuestas*, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.

\_\_\_\_ (1994), "Stages in the Evolution of Thought in Rural Finance. A Vision from the Ohio State University", Columbus, Ohio: The Ohio State University, Economics and Sociology Occasional Paper No. 2134.

- González Vega, Claudio y Marco A. González Garita (1987), "Costos de endeudamiento, tasas de interés y distribución del crédito en Costa Rica", en Dale W Adams, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: Ohio State University.
- González Vega, Claudio, José Alfredo Guerrero, Archibaldo Vásquez y Cameron Thraen (1992), "La Demanda por Servicios de Depósito en las Areas Rurales de la República Dominicana", en Claudio González Vega (ed.), *República Dominicana: Mercados Financieros Rurales y Movilización de Depósitos*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University.
- González Vega, Claudio, Ronulfo Jiménez Rodríguez y Rodolfo Quirós Rodríguez (eds.), *Financiamiento de la Microempresa Rural: FINCA-Costa Rica*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- González Vega, Claudio y Luis Mesalles Jorba (1993), "La economía política de la nacionalización bancaria. El caso de Costa Rica: 1948-1990", en Claudio González Vega y Thelmo Vargas Madrigal (eds.), *Reforma Financiera en Costa Rica. Perspectivas y Propuestas*, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.
- González Vega, Claudio y Thelmo Vargas Madrigal, eds. (1994), *Reforma Financiera en Costa Rica. Perspectivas y Propuestas*, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.
- Kane, Edward (1987), "Economía política del crédito agropecuario subsidiado en países de ingresos bajos", en Dale W Adams, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: Ohio State University.
- Lizano, Eduardo (1988), *Desde el Banco Central*, San José: Academia de Centroamérica.
- Mesalles Jorba, Luis (1991), "Pressure Group Influence on Policymaking: The Case of the Nationalized Banking System", Ohio State University: disertación doctoral.
- Monge González, Ricardo y Claudio González Vega (1994), *Política Comercial, Exportaciones y Bienestar en Costa Rica*, San José: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- McKinnon, Ronald I. (1974), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C.: Brokings Institution.
- \_\_\_\_ (1989), "Macroeconomic Instability and Moral Hazard in a Liberalizing Economy", en Philip L. Brock, Michael B. Connolly y Claudio González Vega (eds.), *Latin American Debt and Adjustment. External Shocks and Macroeconomic Policies*, New York: Praeger.



- Rojas Herrera, Mariano (1994), "Competencia por clientes en la banca", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Shaw, Edward S. (1974), *Financial Deepening in Economic Development*, New York: Oxford University Press.
- Vargas, Thelmo y Grettel López (1994), "El Banco Popular", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Yaron, Jacob (1994), "What Makes Rural Finance Institutions Successful?", *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1, enero, pp. 49-70.